

0-734579

КАЗАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

*На правах рукописи*

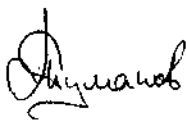
Туманов Дмитрий Юрьевич

СТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН  
(20-30-е годы: историко-правовое исследование)

Специальность 12.00.01 -  
теория и история права и государства; история правовых учений

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Казань - 2003



**Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права  
Казанского государственного университета**

**Научный руководитель**

доктор юридических наук, профессор **И.Г. Горбачев**

**Официальные оппоненты:**

доктор юридических наук, профессор,

Заслуженный юрист Российской Федерации **СМ. Шахрай**

кандидат юридических наук, доцент **В.Н. Печников**

**Ведущая организация:**

Уфимский юридический институт МВД России

Защита состоится 3 июня 2003 года в 14.00. часов на заседании Диссертационного совета К-212.081.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук в Казанском государственном университете им. В.И. Ульянова-Ленина (420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18, ауд.326).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского государственного университета (420008, г.Казань, ул. Кремлевская, 35).

Автореферат разослан 28 апреля 2003 года.

Ученый секретарь

Диссертационного совета К-212.081.01

кандидат юридических наук, доцент



**Г.Р. Хабибуллина**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

XX век навсегда останется в истории человечества как век разрушительных мировых войн, жесточайших социальных конфликтов и революций, экономических, политических, экологических катастроф и потрясений. В то же время это был век небывалого взлета человеческой мысли: выдающихся научных открытий, творческих откровений. Этот век также был периодом крушения колониальных империй, победы национально-освободительных движений, становления новых независимых государств и обретения иных форм собственной государственности народов, которые не могли об этом и мечтать в иные исторические эпохи.<sup>1</sup>

Вместе со всем российским обществом многонациональный народ Татарстана также вступил в новое тысячелетие, и также переживает мучительный период смены общественно-политического строя, следующего из этого изменения всего законодательства и нового этапа государственного строительства в республике.

Конституция Татарстана представляет собой юридический акт со всеми чертами и свойствами, присущими Основному закону. Конституции отведено приоритетное, ключевое положение в правовой системе республики, в ней закрепляются идеи и принципы, определяющие характер общества, базовые принципы экономики, политики, социальной сферы, государства и права. В Конституции и через нее многонациональное население Татарстана реализует свое видение оптимальной модели государственности, а в известных пределах и свою национальную идею.

**Актуальность исследования** обусловлена ролью конституционного законодательства в процессе происходящей эволюции государственности Республики Татарстан - субъекта Российской Федерации. Общеизвестно, что конституционному законодательству принадлежит системообразующая роль по отношению к политико-правовой системе государства, что обуславливает основополагающий характер норм конституционного законодательства в регулировании наиболее значимых для государства и общества общественных отношений. Именно конституционные акты служат отражением всех принципиальных изменений в социальном, экономическом, политическом устройстве общества.

Переживаемый современным российским обществом и государством процесс перехода к общепризнанным ценностям современной цивилизации и нормам международного права, формирования подлинно демократического общества и правового государства актуализировал проблемы конституционного развития России. Для создания адекватного представления о конституционном развитии Российской Федерации недостаточно изучение этого процесса лишь

---

<sup>1</sup> См.: Договор Российской Федерации и Республики Татарстан: пять лет развития. / Отв. ред. Харисов Р.М. - Казань: Изд-во Государственного Совета РТ, 1999. - С. 21.

на федеральном уровне, необходимо также исследование конституционного развития ее субъектов.<sup>1</sup>

20-е - 30-е годы двадцатого столетия являются для татарского народа эпохой становления своей национальной государственности и ее конституционного оформления. Как показывает исторический опыт, только государственность выступает надежной гарантией жизнеспособности, экономического, социального и духовного прогресса всякой нации, поэтому народы всегда стремились и будут стремиться к самостоятельности, самоопределению, обретению той или иной формы национальной государственности.

Следует особо отметить, что движение татарского народа по пути утверждения собственной государственности не имело и не имеет ничего общего с ущемлением интересов и прав других народов. Действия Республики Татарстан на современном этапе, направленные на расширение своих прав и развитие большей самостоятельности, за утверждение демократических федеративных отношений, можно с полным основанием рассматривать как действия, направленные на исправление и приведение в соответствие с требованиями современности отношений между центром Федерации и ее субъектами, искаженных предыдущим развитием Российской Федерации.

Поэтому изучение начального этапа становления государственности татарского народа, документов того времени, носящих для Республики Татарстан конституционный и учредительный характер, является особенно актуальным в настоящее время.

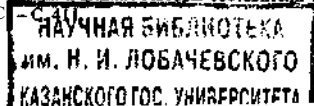
Многие современные проблемы развития российского федерализма предопределены спецификой отечественной истории. Корни многих конфликтов находятся в глубине веков. Наслаиваются, конечно, и современные причины, когда отдельные лица и группы пытаются реализовать в своих целях ошибочно ориентированную политику, к тому же не выверенную историей.<sup>2</sup> Однако такими методами в лучшем случае могут быть исправлены следствия, но не будут устранены сами глубинные причины, что чревато глобальными социальными потрясениями и конфликтами, и это неоднократно уже было в отечественной истории.

Думается, что уместным здесь будет образное сравнение становления и развития Российской Федерации с возведением сложного инженерно-технического сооружения, состоящего в свою очередь из множества сложных элементов. Если в проекте такого сооружения были допущены определенные погрешности, то исправить их в дальнейшем будет очень сложно, а может и невозможно. Исправление таких погрешностей потребует колоссальных усилий и затрат, а в отдельных случаях придется начинать все заново.

Выявление погрешностей, ошибок и просчетов, причин их породивших на начальном этапе развития Российской Федерации в ходе установления

<sup>1</sup> См.: Самигуллин В. К. Конституционное развитие Башкортостана: Автореф. дис. на соиск.ученой степени д.ю.н./М., 1998.-С. 7.

<sup>2</sup> См.: Республика Татарстан: новейшая история. События. Комментарии. Оценки. / Авторы-составители Ф.Х. Мухаметшин и Л.В. Агеева. - Казань, НПО «Медикосервис», 2000



взаимоотношений между Федерацией и ее субъектами, решения вопросов о распределении полномочий между центром и субъектами, определения статуса субъектов Федерации — все это может помочь определить пути и способы решения существующих ныне проблем, дальнейшего совершенствования Российской Федерации. Именно в этом заключается актуальность данного диссертационного исследования.

Взаимосвязь и правопреемственность между конституционными актами начального и современного этапов государственно-правового развития Республики Татарстан неоднократно отмечалась многими современными исследователями и учеными. Так, например, академик Академии наук РТ Тагиров И.Р. в своей статье «Перспективы российско-татарстанских взаимоотношений» отметил значимость для становления Российской Федерации первых актов Советской власти. Он пишет, что уже в январе 1918 года резолюцией III Всероссийского Съезда Советов «О федеративных учреждениях Российской Федерации» был определен договорной характер Российской Федерации, хотя юридическое оформление договорных отношений между центром Федерации и ее субъектами началось лишь в середине 90-х годов двадцатого столетия. Первым таким договором явился договор именно между Российской Федерацией и Республикой Татарстан. Другое дело, что договорная федерация не состоялась на начальном этапе своего развития и провозглашенные принципы добровольности и свободного волеизъявления были не востребованы в силу ряда обстоятельств.

Историческая параллель между 20-ми годами и сегодняшним этапом развития Российской Федерации просматривается также в том, что оба периода проходили в условиях развития рыночных отношений в стране.

**Хронологические рамки работы** ограничены 1920-1940 годами. Нижняя временная граница обусловлена принятием Декрета ВЦИК и СНК РСФСР «Об образовании Татарской Автономной Советской Социалистической Республики» от 27 мая 1920 года, который не только продекларировал образование Татарской Республики, но и явился первым конституционным актом, отправной точкой становления конституционного законодательства Татарстана. Верхняя хронологическая граница исследования определяется утверждением 3-ей сессией Верховного Совета РСФСР 2 июня 1940 года первой, официально вступившей в законную силу Конституции Татарской АССР, принятой 25 июня 1937 года Чрезвычайным XI съездом Советов Татарской Автономной Советской Социалистической Республики.

**Степень разработанности темы.** Сущность проблемы истоков и формирования федерализма в мировой истории не нова и многие авторы изучали и анализировали данные проблемы, в том числе зарубежные политические мыслители, философы, историки, социологи и правоведы прошлого: Платон, Аристотель, Кант, Гегель, Ж. Боден, Т. Гоббс, Ж.Ж. Руссо, Д. Локк, Ш. Монтескье, Ф. Ницше, М. Вебер, М. Падуанский, Г. Прайс, Я. Магасинер, Б. Констант, А. Эмен, Дайси, М. Ориу, Лабанд, Г. Еллинек, В. Орландо и другие; в России: Н.Н. Алексеев, Н.Я. Данилевский, П.И. Новиков, С.Е. Десницкий, И.А. Третьяков, П.Я. Козельский, А.И. Радищев, Н.А. Бердяев,

И.А. Ильин, Л. Карсавин, Н. Лосский, П. Сорокин, Л. Гумилев, И.Д. Левин, С.М. Равин, Л.А. Моджорян, А. Яценко, И.П. Трайнин, В.А. Дорогин, Б.В. Шетинин, И.Е. Фарбер и другие.

В настоящее время, в связи с распадом Союза ССР и утверждением суверенных национальных государств на месте бывших союзных республик, возрождением Российской национальной государственности, проблемы политико-территориальной организации государственной власти вновь приобретают исключительную остроту.<sup>1</sup> Поэтому сегодня в литературе достаточно широко исследуется проблема сущности и определения российского федерализма, моделей федеративного устройства государств, истоков и специфики российского федерализма, а также различных практических вопросов государственного строительства и развития федеративных отношений в России. Этим проблемам посвящены работы Р.Г. Абдулатипова, С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, А.С. Бабурина, Л.Ф. Болтенковой, А.И. Вдовина, И.Г. Горбачева, В.В. Графского, Г.С. Гуревича, Б.Л. Железнова, Д.Л. Златопольского, Л.М. Карапетяна, А.Е. Козлова, Г.И. Курдюкова, Г.В. Мальцева, Н.А. Михалевой, Ю.С. Решетова, И.А. Умновой, М.Ф. Фарушкина, А.Г. Хабибулина, Г.Р. Хабибуллиной, Д.Ю. Шапсугова, Т.М. Шамба, С.М. Шахрая, В.Ф. Шумейко, В.Е. Чиркина, О.И. Чистякова и других.

Вопросы конституционного развития автономных республик, в том числе и Татарстана, рассматриваются в трудах Н.А. Богдановой, З.Г. Еникеевой, Б.Л. Железнова, Д.Л. Златопольского, А.М. Каримова, А.И. Кима, К.Д. Коркмасовой, М.И. Кукушкина, А.И. Лепешкина, В.С. Ломова, И.Ш. Муксинова, Р.С. Мулукаева, А.В. Радвогина, Р.М. Раимова, В.А. Рахлевского, П.Г. Семенова, М.М. Федорова, Г.Р. Хабибуллиной, А.М. Халилова, Ш.Ш. Хафизова, Н.Н. Хорошего, Ю.Ю. Юнусова, Ш.Ш. Ягудина и других исследователей.

При этом, необходимо отметить, что конституционное законодательство автономных государственных образований на протяжении длительного времени являлось второстепенными объектами исследований. В основном, внимание уделялось различным аспектам участия автономий Российской Федерации на различных этапах становления Федерации в решении вопроса о реализации своего права на самоопределение, определения пределов правосубъектности и компетенции автономий, организации и деятельности органов государственной власти и управления, а равно законодательства автономий как составной части Российской Федерации и Союза ССР.

На сегодняшний день, в отличие от предыдущих этапов развития как Российской государственности в целом, так и национальной государственности Республики Татарстан - ее неотъемлемой составной части, многие вопросы становления и развития конституционного законодательства бывших автономий выходят на качественно новый уровень и требуют нового осмысления. В данном диссертационном исследовании делается попытка с учетом всех имеющихся наработок по данной проблеме исследовать начальный

<sup>1</sup>См.: Михалева Н.А. Правовые аспекты современного российского федерализма.-М.: ИНИОН РАН - 1995 - С.76.

этап конституционного законодательства в Татарстане и показать его значимость для современного государственного строительства в Республике.

**Эмпирическая база диссертации** представлена нормативным материалом: Конституциями СССР 1924 и 1936 годов, Конституциями РСФСР 1918, 1925 и 1937 годов, а также иными нормативными актами исследуемого периода, носящими для Республики Татарстан конституционный характер: начиная с Декрета ВЦИК и СНК РСФСР «Об образовании Татарской Автономной Советской Социалистической Республики» до изменений и дополнений, вносимых в первую официально вступившую в силу Конституцию ТАССР 1937 года.

В диссертации использованы материалы Национального Архива Республики Татарстан, в которых представлены нормативно-правовые акты исследуемого времени, а также стенографические отчеты заседаний Всетатарских съездов Советов, ЦИК АТССР и Президиума ЦИК АТССР, собрания узаконений и распоряжений, сборники декретов и распоряжений, документов и материалов, статистические материалы и законодательные источники, периодические издания исследуемого периода. Использовались опубликованные работы В.И. Ленина и других государственных деятелей того времени по проблемам национально-государственного строительства.

**Объектом исследования** является формирующаяся в указанные хронологические рамки (1920-1940 годы) система конституционного законодательства Республики Татарстан как неотъемлемый структурный элемент единого законодательства РСФСР.

Предмет исследования - основные тенденции и закономерности, заложенные в период становления и первоначального развития конституционного законодательства Республики Татарстан; наиболее характерные для конституционного законодательства Республики Татарстан того времени свойства и характеристики, значимые для современного ее развития.

**Цели и задачи исследования.** Исходя из актуальности поставленной проблемы, основной целью работы является комплексное изучение процесса формирования конституционного законодательства Республики Татарстан в 1920-1940 годы, раскрытие основных его характеристик, общего и особенного в его содержании.

В соответствии с данной целью, в работе были поставлены следующие задачи:

- проследить в обозначенных исторических рамках процесс становления и эволюции конституционного законодательства в Татарстане, судьба которого неразрывно связана с судьбой Российской государственности;
- определить основные тенденции, заложенные в период становления и первоначального развития конституционного законодательства Республики Татарстан;
- выявить наиболее характерные для конституционного законодательства Республики Татарстан свойства и качественные характеристики, которые сформировались в исследуемый период;

- показать специфику конституционного законодательства Республики Татарстан, сложившегося в связи с особенностями исторического развития и национально-государственного статуса Татарской Республики;

- систематизировать имеющийся по данной проблеме нормативно-правовой материал;

- извлечь из опыта конституционно-правового становления Татарстана уроки, которые могут оказаться полезными при решении теоретических и практических вопросов современности, связанных с правовым обеспечением устойчивого функционирования государственности и поступательного развития гражданского общества Татарстана;

- выявить условия, причины и закономерности, приводящие к изменениям в конституционном законодательстве Республики Татарстан.

**Научная новизна исследования** определяется выбором темы, подходом к ее освещению. Диссертация представляет собой комплексное исследование, в котором впервые подробно рассматривается период становления конституционного законодательства субъекта Российской Федерации - Республики Татарстан - освещенный в исторической панораме с применением различных научных методов. Существенной особенностью исследования является использование в нем сравнительного анализа, исторического материала.

Автор пытался проследить процесс зарождения и эволюции конституционного законодательства Татарстана, показать систему исторических условий и факторов, способствовавших формированию данной модели государственности, раскрыть общественно-политическую борьбу, сопровождавшую принятие тех или иных нормативно-правовых актов. В диссертации раскрывается взаимодействие органов государственной власти Татарстана и РСФСР в процессе конституционного строительства в Татарстане. Сделана попытка раскрыть значимость нормативно-правовых актов того времени для решения практических вопросов государственного строительства современного Татарстана, совершенствования взаимоотношений с Российской Федерацией

Научная новизна диссертации заключается также и в том, что в работе рассматриваются ранее не исследуемые специально-юридические материалы, включая и нормативно-правовые акты.

### **Основные положения, выносимые на защиту.**

Результатом научного анализа, избранной темы являются следующие выносимые автором на защиту выводы и положения:

- Становление конституционного законодательства Республики Татарстан как субъекта Российской Федерации - сложный и многоаспектный процесс, который проходил в непростых исторических условиях, и во многом эти условия обуславливали содержание норм и институтов конституционного законодательства Республики. Начавшись в 1920 году, в обстановке еще не угасшей революционной эйфории и демократии, становление конституционного законодательства Татарстана завершается на рубеже 30-40-х годов, при сформировавшемся авторитарном сталинском режиме, что



неизбежно наложило свой отпечаток на характер Основного Закона республики. Так, например, в Конституции ТАССР 1937 года вопросам об основных правах и обязанностях граждан Татарской Республики посвящена глава 8 Конституции, расположенная после глав о государственном устройстве, органах государственной власти и управления, бюджете, суде и прокуратуре.

• В рассматриваемый период конституционное законодательство Республики Татарстан прошло в своем становлении 3 основных этапа, которые выявлены и обоснованы в ходе исследования: I-й этап: от принятия Декрета ВЦИК и СНК РСФСР «Об образовании Татарской Автономной Советской Социалистической Республики» до начала разработки и принятия Проекта Конституции АТССР 1926 года; II-й этап: его начало связано с разработкой и принятием Проекта Конституции АТССР 1926 года; III-й этап: связан с разработкой, принятием и утверждением Конституции ТАССР 1937 года.

• Опыт начального этапа строительства Российской Федерации на положительном примере конституционных взаимоотношений между федеральным центром и Республикой Татарстан, который по ходу строительства апробировался и корректировался практикой, является крайне важным и должен быть по новому переосмыслен в условиях поиска наиболее эффективного способа формирования подлинного федерализма в России.

• Рассмотрение в главе первой национального вопроса и его места в общественно-политической борьбе в России после Февральской буржуазно-демократической революции, а также историко-правовых процессов становления автономных образований на территории России в совокупности с основным объектом исследования дают целостное представление о становлении конституционного законодательства Татарстана как неотъемлемой части единого конституционного законодательства России.

**Методологическая основа исследования.** При решении поставленных гносеологических и практических задач автор опирался на общепризнанные принципы познания общественных и, в частности, политико-правовых явлений и процессов, такие как диалектичность, принципы единства абстрактного и конкретного, исторического и логического, общего и особенного и др.

В диссертации творчески использовались теоретико-методологические наработки правоведов, историков, политологов, социологов, этнологов, конфликтологов, специалистов в области теории управления и иных областях научного знания, занимающихся исследованием общих проблем федерализма, а также историей государственного строительства в России и Республике Татарстан.

Главной методологической предпосылкой настоящей работы выступает принцип исторической преемственности в развитии конституционного законодательства Республики Татарстан, поскольку исследуемые «...государственные и правовые явления вырастают из предшествующих и трансформируются в будущие формы. «Связь времен» позволяет рассматривать все явления в единой исторической перспективе».<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Исаев И.А. История государства и права России: Полный курс лекций. - М.: Юристъ, 1996. - С. 4.

При выполнении исследовательской работы диссертант руководствовался наряду с диалектическим методом познания правовой реальности хронологическим, сравнительно-правовым, системно-структурным и другими методами.

Работа строилась с применением и на основе хронологического метода, сущность которого заключается в том, что все исследование построено в строго определенной хронологической последовательности. Использование данного метода в исследовании позволяет выявить последовательность и преемственность факторов, которые обуславливают развитие конституционного законодательства Республики Татарстан. Главными такими факторами являются: поступательное развитие социального, экономического уклада общества Татарстана (уровень экономического, технического развития, эволюция форм собственности) и, безусловно, развитие государственного строительства. В этом аспекте диссертанта интересуют прежде всего государственно-правовые формы, факты и явления, которые нашли свое отражение в исследуемых материалах. Выделение отдельных этапов в исследуемом периоде позволяет рассмотреть основные государственные и конституционно-правовые изменения и наметившиеся тенденции. Особая дробность этапов объясняется исключительной значимостью историко-правового материала для более обстоятельного анализа исследуемого периода и современных проблем конституционного законодательства Республики Татарстан.

Широко использовался сравнительно-правовой метод, который, как известно, заключается в сравнительном анализе - в данном случае конституционно-правовых норм, регулирующих определенные общественные отношения на различных этапах своего развития. Этот метод является важным инструментом в выявлении и использовании того положительного опыта, который накапливается в данной области на определенном этапе, помогает выявлять наиболее эффективные модели конституционно-правового регулирования.

Также использован системно-структурный метод, применение которого обусловлено тем, что объектом исследования является возникновение, становление и развитие конституционного законодательства - основополагающей отрасли права для любой национально-правовой системы. Как известно, любая отрасль права представляет собой определенную совокупность составляющих ее элементов (норм права, нормативных актов и т.п.). При этом данная совокупность элементов находится между собой в строго определенной иерархичной системно-структурной взаимосвязи.

Использованы в работе также методы исследования других, как общенаучных, так и смежных с историей Отечественного государства и права наук, такие как: статистический, конкретно-социологический, формально-логический и другие. Так, например, применение статистического метода помогает в работе анализировать действие конституционно-правовых норм, их влияние на общественные процессы. Количественный фактор - важный показатель реальности воздействия конституционных институтов,

закрепляемых правовыми нормами. Одновременно, не меньшее значение имеют и обратные процессы - влияние количественных показателей в общественной, экономической и политической областях Татарской Республики на формирование основных тенденций развития конституционного законодательства Татарстана.

Конкретно-социологический метод - помогает в изучении и обработке данных в социальной и политической сферах, в которых происходит реализация конституционно-правовых норм. Этот метод позволяет выявить условия, воздействующие на развитие общественного сознания, на формирование общественного мнения, определяющие поведенческие установки граждан в отношении содержания и практической реализации тех или иных конституционно-правовых норм.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** Выводы и предложения, сформулированные диссертантом в ходе исследования, могут быть использованы для дальнейшей разработки теории федерализма и конституционализма, а также в практике конституционного строительства республик в составе Российской Федерации; в исследовательской деятельности; при подготовке учебной литературы по истории государства и права, теории законодательства, истории национальной государственности Республики Татарстан; при преподавании лекционных и специальных курсов в юридических учебных заведениях.

**Апробация результатов исследования** выразилась в публикациях автора, его выступлениях на научных конференциях, а также в обсуждении на кафедре теории и истории государства и права юридического факультета Казанского государственного университета.

### **Структура диссертации.**

Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих в себя четыре параграфа, заключения и библиографии.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

*Во введении* обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, показывается степень ее разработанности, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования, его теоретико-методологические основы, формулируются научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, отмечаются практическая значимость и апробация результатов исследования.

**Глава первая «Федеративные отношения постреволюционной России: истоки становления и формирования».**

*В первом параграфе - «Национальный вопрос и его место в общественно-политической жизни России после Февральской буржуазно-демократической революции»* - с позиций теоретико-методологического характера раскрывается роль и влияние национального вопроса на процессы становления государственности в России в постоктябрьский период.

Представляется, что в идеале национальный вопрос призван отражать высшие ценности определенной этнической группы, базирующиеся на общечеловеческих началах. Однако, если рассматривать данный вопрос не абстрактно, а на конкретном примере Российской государственности, то идеал преломляется через реальные исторические условия развития общества. Поэтому национальный вопрос в России необходимо рассматривать, учитывая и выражая своеобразие нашего Отечественного государства, его драматическую историю.

В дореволюционной России в период становления и развития национальных течений звучали различные государственно-правовые лозунги, отражавшие специфику региона, характер политической организации или движения и зависевшие от целого спектра объективно-субъективных обстоятельств, диапазон которых был достаточно широк: от полного отделения до решения национального вопроса в разнообразных политических формах в рамках существовавшей государственности, но в подавляющем большинстве с учетом национально-территориального принципа.

Внутренняя политика Временного правительства в период между Февральской буржуазно-демократической революцией и Октябрьским государственным переворотом 1917 года не внесла каких-либо принципиальных изменений в решение национального вопроса, а стремление к сохранению прежней дореволюционной политики унитаризма вело к углублению сложившегося накануне революции кризиса.

Партия большевиков, руководствуясь классовым подходом и выдвигая лозунг самоопределения наций, ратовала за широкую областную автономию, особенно для местностей, отличавшихся национальным составом населения, полагая вслед за К. Марксом и Ф. Энгельсом, что унитаризм больше соответствует интересам пролетариата. Но с углублением общероссийского кризиса наблюдался отход от жесткого единообразия к многовариантности форм национально-политического самоопределения наций и народностей, игравших заметную роль в общественной жизни России накануне Октября 1917 года.

Однако анализ практики всего послеоктябрьского национально-государственного строительства убеждает нас в том, что законодательное закрепление основополагающих принципов национальной политики Советского правительства на начальном этапе становления государственности и реалии общественно-политической жизни России - это дистанция огромного размера. Закрепив свободу самоопределения наций, уже в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа несколько корректировалась национальная политика государства, ибо на первоначально провозглашенных принципах трудно сохранить целостность России. Национальный вопрос при создании «союза свободных наций» уже решался не на основе свободного волеизъявления народов, а через органы Советской власти, которым предоставлялось право решать: будут ли они участвовать и на каких основаниях в «федеральном правительстве и в остальных федеральных советских учреждениях». Вместе с тем, анализируя содержание первых

конституционных норм можно сделать вывод, что к национальному вопросу Советское государство в данный период относилось достаточно продуманно и детально, стремясь достичь фактического равенства между гражданами независимо от их национальной принадлежности.

Принципиальным образом изменилось отношение к национальному вопросу в середине 30-х годов, что также нашло свое отражение в Основных законах Советского государства. Прежние формулировки в области национальной политики заменялись новыми, запрещающими под страхом наказания установление преимуществ в зависимости от расовой и национальной принадлежности гражданина, а с вступлением СССР во вторую мировую войну национальная политика Советского государства проходила в крайних негативных формах. В годы Великой Отечественной войны тоталитарный режим предпринял ряд репрессивных мер по отношению к целым народам России, незаконно выселенных из родных мест, историческая справедливость в отношении которых получила логическое завершение лишь 26 апреля 1991 года с принятием Закона Российской Федерации № 1107-1 «О реабилитации репрессированных народов», где четко было выражено отношение к репрессиям 40-х годов как высших органов государственной власти России, так и всего российского общества.

Широкая пропаганда установок КПСС о расцвете и сближении наций, отраженная в конституциях Советского государства 70-х годов XX века, прикрывала проводимую политику, в результате которой обнаружились противоречивые тенденции: с одной стороны, торможение естественного процесса сближения народов, с другой - искусственное форсирование процесса слияния наций, подтверждением чему свидетельствуют данные переписей населения, проводимых в советский период.

На сегодняшний день сказывается отсутствие достаточного опыта демократии и построения подлинно федеративного государства, что вновь приводит к обострению национального вопроса и крайним формам попыток его разрешения: сепаратизму на национальной почве, шовинизму, втягиванию отдельных регионов и народов в противостояние. Эти явления накладываются на различное экономическое развитие регионов, неразработанность организационных и правовых механизмов государственного строительства. Отсюда истекает актуальность выработки и налаживания эффективной политико-правовой модели развития нашего многонационального федеративного государства, национальных и федеративных отношений. Жизненно важно построить такую систему государственной и национальной политики, которая могла бы на практике обеспечить единство многонационального российского народа, целостность Российского государства.

**Второй параграф - «Историко-правовые процессы становления автономных образований на территории России»** - посвящен исследованию эволюции форм автономий в России в постреволюционный период.

Право наций на самоопределение создало реальную возможность для изменения государственно-территориального устройства России. «Уже в

момент рождения Российской Советской Республики была создана основа для возникновения двух взаимосвязанных тенденций: тенденции к изменению границ в сторону уменьшения территории республики и тенденции к изменению формы государственного единства Советской России в направлении ее усложнения».<sup>1</sup> Второе основное направление в изменении территориальной организации постреволюционной России - его внутреннее усложнение, в результате которого собственно и образовалась Российская Федерация, складывавшаяся как федерация с автономными образованиями по национально-территориальному принципу.

Национально-территориальный принцип состоит в том, что автономии создавались на базе областей, отличавшихся своеобразием национального состава населения, компактно проживавшего на экономически более или менее целостной территории, при чем национальная компактность населения не означала численного обязательного преобладания данной национальности на соответствующей территории. Теоретически построение государства по национально-территориальному принципу выглядит несложно и означает обособление территории, на которой компактно проживает определенная этническая группа, однако при осуществлении практического государственного строительства на основе данного принципа возникают большие сложности. Национально-территориальное размежевание в условиях России в первую очередь наталкивалось на глубоко зашедший процесс ассимиляции наций и народностей, многие столетия проживавших в рамках единого государства, и это не единственная проблема.

В соответствии с предоставленным нациям России правом самостоятельно определять форму вхождения в Российскую Федерацию в 1918-1919 годах развернулся активный поиск форм автономий на территории РСФСР, а с 1920 года можно говорить о массовом становлении автономных образований. На данном этапе характерной особенностью являлся скрупулезный подход к определению территорий создаваемых автономий. Практикой было выработано несколько форм автономий: автономные республики, автономные области и трудовые коммуны. В 1925 году появилась новая форма - национальный округ. Возникновение различных форм автономий было вызвано исторически сложившимися условиями, к числу которых прежде всего относились различная степень экономического, политического и культурного развития многочисленных наций и народностей Советского государства, а также разнообразием возможных форм и способов самоопределения наций.

Становление автономий в составе РСФСР наталкивалось на следующие сложности: отсутствовало четкое представление о разграничении компетенции между РСФСР и автономиями, о взаимодействии центральных органов власти и соответствующих органов автономных образований. Не была регламентирована процедура признания автономий центральной властью, ибо на практике все дело ограничивалось волеизъявлением съезда Советов автономии о ее образовании и вхождении в состав РСФСР. Данный

<sup>1</sup> Чистяков О.И. Становление Российской Федерации (1917-1922). - М.: Изд-во МГУ, 1966г. - С. 72.

законодательный пробел приводил к тому, что автономии зачастую довольно широко и самостоятельно трактовали свои права в ущерб Федерации.

С образованием СССР и его конституированием в Основном Законе 1924 года была принята новая редакция Конституции РСФСР XII Всероссийским съездом Советов в мае 1925 года, в которой сделан значительный шаг вперед в решении вопроса о федеративном устройстве РСФСР и определении правового статуса автономий.

Важным этапом в государственном строительстве РСФСР стало принятие в 1937 году новой Конституции РСФСР, в которой впервые был закреплён субъектный состав Российской Федерации, поименно перечислив 16 автономных республик и 5 автономных областей, упомянув о национальных округах. В Конституции лишь в общих чертах был определен правовой статус автономных республик и автономных областей.

Конституции Советского государства 70-х годов XX века не внесли каких-либо существенных изменений в правовой статус сложившихся и существовавших форм национально-политического существования наций и народностей. Между тем надвигался период демократизации всех сторон жизни страны, ослабления тоталитарного режима, стремления республик и народов Советского государства к реализации своей суверенности и обретению независимости. Серьезным препятствием на пути преобразования Советской Федерации являлась консервативная позиция руководящих органов КПСС к выдвинутой идее заключения нового союзного договора.

Действующая Конституция Российской Федерации закрепила измененное федеративное устройство России, установив шесть видов субъектов Российской Федерации: республика, край, область, города федерального значения, автономная область, автономный округ, что свидетельствует о повышении правового статуса бывших ранее автономных республик.

## **Глава вторая «Государственно-правовой статус Татарской АССР и проблемы развития конституционного законодательства республики».**

***Первый параграф - «Политико-правовые предпосылки образования Татарской АССР и первые шаги в конституировании автономной государственности»*** - посвящен анализу причин и процесса образования одно-национальной автономии татарского народа и первоначального этапа становления конституционного законодательства Татарстана.

Процесс становления советских однопациональных государственных образований в Среднем Поволжье рассматривается как закономерный результат национально-политического размежевания Средне-Волжского региона, который стал возможен к середине 1919 года. Именно к этому времени в регионе произошли установление и упрочение Советской власти, определенные социально-экономические изменения, сузились возможности национальной буржуазии, наблюдался значительный рост национального и политического самосознания — все эти условия в совокупности с иными благоприятными факторами обуславливали национально-политическое размежевание Среднего

Поволжья, проходившее на основе добровольного волеизъявления народов данного региона.

27 мая 1920 года на совместном заседании ВЦИК и СНК РСФСР в присутствии представителей татарского народа был принят Декрет «Об образовании Татарской Автономной Советской Социалистической Республики», который явился не только актом торжественного провозглашения автономии татарского народа, но вместе с тем был и основным законом конституционного значения, определившим государственное устройство Республики, а равно организацию ее высших органов государственной власти и управления.

Исключительное значение в истории Татарстана имел I-й съезд Советов ТАССР, который учредил реализованное право татарского народа на политическую автономию, при этом исходя из правового положения Республики как неотъемлемой автономной части РСФСР.

В период с 1920 по 1925 годы постепенно, по мере того, как органами власти и управления РСФСР и ТАССР в ходе практической работы издавались соответствующие правовые акты, имевшие для Республики конституционное значение, уточнялось и конкретизировалось ее правовое положение, шло накопление правовой базы для перехода к следующему этапу развития конституционного законодательства ТАССР. В рассматриваемый период высшими органами государственной власти ТАССР совершенствовались акты, определявшие устройство государственного аппарата Республики с учетом его специфичного построения, которое вытекало из особенностей национальной Татарской Республики. Последняя осуществляла свою власть на автономных началах, в пределах, установленных РСФСР, под ее руководством и контролем. Все вопросы, имевшие общегосударственный характер, решались органами РСФСР. Это было обусловлено рядом объективных причин и создавало условия для оказания Татарской Республике на этапе ее становления помощи и поддержки федерального центра, без чего Татарстану сложно было бы рассчитывать на ликвидацию фактической отсталости, подъем производительных сил и производственных отношений, развитие культуры и иных сфер общественной жизни Республики.

Вместе с тем, ТАССР имела определенную самостоятельность в решении вопросов, связанных с национально-бытовыми и языковыми особенностями татарского народа, особенно в области просвещения, культуры, земледелия и т.д.

Высшие органы ТАССР в целях приспособления общегосударственных законов РСФСР к условиям Республики имели право вносить в них дополнения и изменения, соответствовавшие национально-бытовым особенностям Татарской Республики, с последующим представлением этих изменений и дополнений на утверждение высших органов РСФСР.

Была проделана определенная работа и по совершенствованию статуса Татарской Республики - субъекта РСФСР: накоплен опыт государственного строительства Республики как государственного образования и составной части государственного механизма Российской Федерации; вырабатывался механизм



взаимоотношения законодательства Российской Федерации и законодательства Татарской Республики; развивалось конституционное республиканское законодательство, которое на данном этапе шло по пути разработки и принятия отдельных правовых актов на уровне Республики с использованием соответствующих правовых актов Федерации, имевших конституционное значение для ТАССР.

Однако, несмотря на значительное число нормативно-правовых актов, регламентировавших различные стороны жизни и деятельности Республики, государственно-правовая природа ТАССР в данный период не была четко определена.

**Во втором параграфе — «Конституционное законодательство в Татарстане в условиях автономной государственности»** - исследуются и анализируются последующие этапы становления конституционного законодательства Татарстана: с разработки и принятия Проекта Конституции АТССР 1926 года до разработки, принятия и утверждения Конституции ТАССР 1937 года.

Детальную регламентацию правового положения Татарской Республики могла дать ее собственная Конституция, для создания которой не только назрела необходимость, но и впервые в 1925 году появилась реальная возможность — в связи с принятием новой Конституции РСФСР 1925 года, которая, закрепив впервые на конституционном уровне основы государственно-правового статуса автономных республик, явилась мощным толчком развития конституционного законодательства Татарской Республики. Этот период можно охарактеризовать как переход от начального, подготовительного этапа, в котором конституционное законодательство шло по пути разработки отдельных правовых актов, носивших для Республики конституционный характер или правовых актов, содержащих в себе отдельные нормы конституционного характера, к этапу разработки первого единого конституционного правового акта Республики - Конституционного проекта Татарской Республики, хотя надлежащим образом не утвержденного, но имевшего важное значение для дальнейшего развития конституционного законодательства ТАССР.

Проект Конституции АТССР 1926 года, исходя из основных начал Конституции РСФСР 1925 года, имея в себе практически полное ее отражение, почти во всех пунктах, учитывая при этом особенности национальной государственности, закреплял и отражал в себе итоги того пути, который прошла в своем развитии Республика с возникновения в качестве государственного образования до принятия Проекта Конституции Республики VI-м Всетатарским съездом Советов.

Созданный с учетом и использованием накопленного за предыдущие годы практического опыта работы, ранее разработанных правовых актов конституционного характера, Проект закрепил на уровне Основного Закона результаты развития Республики в политическом, экономическом, социальном, культурном, правовом строительстве. Его, безусловно, необходимо рассматривать как качественно новый этап становления конституционного законодательства Татарской Республики, поскольку впервые с момента

образования ТАССР был разработан и принят в соответствии с действующим законодательством РСФСР единый Основной Закон ТАССР.

Принятый верховным органом государственной власти Республики Проект Конституции был представлен в специальную комиссию, образованную в марте 1926 года при ВЦИК по постановлению его Президиума для предварительного рассмотрения проектов конституций автономных республик и внесения их на окончательное утверждение во ВЦИК. Однако проекты конституций автономных республик были разработаны и представлены одновременно, что существенно осложнило работу по их редактированию. Именно поэтому 17 августа 1926 года специальная комиссия вынесла решение отложить рассмотрение проектов конституций автономных республик «впредь до установления общих начал для выработки проектов конституций».<sup>1</sup> В дальнейшем вышеуказанная комиссия так и не возобновила свою работу, а проекты конституций автономных республик, в том числе и Проект Конституции АТССР, остались официально не утвержденными со стороны высших органов государственной власти РСФСР: ВЦИК и Всероссийского съезда Советов.

Думается, однако, что причины, в результате которых проекты конституций автономных республик в данный период не были утверждены, не следует сводить только к процедурным и иным технико-юридическим сложностям, ибо в начале второй половины 20-х годов в масштабе всего Советского государства уже наметились тенденции на свертывание новой экономической политики и усиление централизации государственной власти. Одним из следствий этих процессов явилось наступление федерального центра на права субъектов Советской Федерации на всех уровнях, что и повлияло негативно на решение вопроса об утверждении первых конституций автономных республик.

Историко-правовое значение Проекта заключается в том, что, подводя итог предыдущему этапу правового конституционного строительства Республики, он наметил пути и послужил правовой основой для его дальнейшего совершенствования республиканского законодательства. В этой связи достаточно указать, что именно в развитие основных положений Проекта Конституции АТССР 1926 года были приняты нормативные акты о некоторых высших и местных органах государственной власти и управления Республики, уточнявшие их задачи и права в новых условиях, а также акты, направленные на централизацию ряда отраслей государственного управления, усиления и концентрации федеративных связей Татарии и РСФСР.

Вместе с тем следует иметь ввиду, что проводимые во второй половине 20-х - первой половине 30-х годов XX века преобразования в масштабе всего Советского государства (СССР), характеризующиеся в литературе как построение основ социализма, наложили свой отпечаток практически на все сферы общественной жизни Татарстана, что, естественно, нашло свое отражение в нормах его текущего законодательства. Во многом эти нормы носили для

<sup>1</sup> Раимов Р.М. Образование Башкирской АССР. - М., 1952. - С. 452.

Республики конституционный характер, поскольку они изменяли и дополняли нормы, закрепленные в Проекте Конституции 1926 года, затрагивали основы политической, социальной, культурной и иных важнейших сфер жизнедеятельности Республики, что впоследствии нашло свое отражение в принятом и первом официально утвержденном Основном Законе Татарской АССР 1937 года.

Конституция Татарской АССР, принятая 25 июня 1937 года Чрезвычайным XI съездом Советов Татарской Автономной Советской Социалистической Республики и утвержденная 2 июня 1940 года 3-ей сессией Верховного Совета РСФСР, являясь неотъемлемой органической частью единой Советской конституционной системы, подвела итог 20-летнего процесса становления республиканского конституционного законодательства и определила на длительную перспективу основные тенденции развития национальной автономной государственности.

В **Заключении** подводятся итоги и излагаются основные выводы диссертационного исследования.

### **По теме диссертации опубликованы следующие работы:**

1. Туманов Д.Ю. Федерализм и местное самоуправление в России //Материалы международной научно-практической конференции (22 сентября 2001 г., Набережные Челны). - Набережные Челны: Камск. изд. дом, 2001. - С. 86-89.
2. Туманов Д.Ю. Конституционное законодательство Татарстана: взгляд на историю становления //Материалы итоговой научной конференции (14 февраля 2002 г., Набережночелнинский филиал Казанского государственного университета). — Набережные Челны: Камск. изд. дом, 2002. — С. 59-61.
3. Туманов Д.Ю. Становление конституционного законодательства Татарстана: главные исторические вехи //Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ: Вып. 3. - Казань: Центр инновационных технологий, 2002. - С. 288-292.
4. Туманов Д.Ю. Федерализм в России: проблемы прошлого и перспективы будущего //Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ: Вып. 3. - Казань: Центр инновационных технологий, 2002. - С. 292-297.
5. Туманов Д.Ю. Некоторые историко-правовые аспекты проекта Конституции АТССР 1926 года //Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ: Вып. 4. - Казань: Центр инновационных технологий, 2003. - С. 469-473.